

Heikko laintuntemus tuottaa turhia oikeusriitoja sosiaali- ja terveyden- huollossa



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön heikko tuntemus kunnissa aiheuttaa vuosittain kymmeniä tuhansia erimielisyyksiä asiakkaan ja kunnan välillä. Niiden käsittely kuluttaa resursseja, ja ne heikentävät luottamusta viranomaisiin, vähentävät palveluiden kykyä tuottaa hyvinvointia ja lisäävät avuntarvitsijoiden hätää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöä uudistettaessa huomiota tulee kiinnittää lakien sisällön ja lakiteknisen laadun lisäksi siihen, että toimeenpanijat kunnissa tuntevat lainsäädännön riittävän hyvin.

Viranomaisten laintuntemusta ja päätösten lainmukaisuutta voidaan parantaa ottamalla lainsäädäntö osaksi olemassa olevaa henkilöstökoulutusta sekä korostamalla toimintaohjeissa hyvän hallinnon periaatteita ja viranomaisen toiminnan perustumista lakiin.

Kirjoittaja:

Marja Pajukoski on hallintotieteen tohtori, OTK, joka työskentelee lakimiehenä THL:n Poliitiikan seuranta ja vaikuttavuus -yksikössä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät työryhmä (STUVA), jonka työskentelystä Pajukoski vastaa, on selvittänyt erityisesti avuttoman asiakkaan oikeusturvaa ja mahdollisuuksia selviytyä palveluprosesseista. Pajukosken keskeisiä teemoja tutkimuksissa ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan asema, preventio sosiaali- ja terveyspalveluissa sekä syrjäytyminen sosiaalioikeudellisina kysymyksinä.

Oikeusriidat kuluttavat resursseja ja aiheuttavat kärsimystä

Asiakkaan ja kunnan väliset erimielisyydet kuluttavat merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon normaalitoimintaan tarkoitettuja resursseja. Etuuksia ja palveluita koskevista riita-asioista ei ole kuitenkaan tehty systemaattista selvitystä, eikä niiden määrällisestä kehityksestä viime vuosina ole kattavaa tietoa.

Katsaus esimerkiksi vuoden 2008 lukuihin osoittaa, kuinka yleisiä oikeusriidat ovat. Eduskunnan oikeusasiamies, oikeuskansleri, hallinto-oikeudet, korkein hallinto-oikeus (KHO), lääninhallitukset ja terveydenhuollon oikeus-
turvakeskus (TEO) käsittelivät lähes 11 000 sosiaali- tai terveydenhuollon valitusta tai kantelua.

Lisäksi kuntien lautakunnat tekivät vuonna 2008 noin 40 000 ratkaisua sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvistä riita-asioista olettaen, että hallinto-oikeuksiin päättyy noin kymmenesosa lautakuntien käsittelemistä oikaisuvaatimuksista.

Taulukko

Sosiaali- ja terveydenhuollon riita-asioissa tehtiin 52 000 ratkaisua vuonna 2008

Päätöksentekijä	Sosiaalihuolto	Terveydenhuolto	Yhteensä
Eduskunnan oikeusasiamies	367	355	722
Oikeuskansleri	78	79	157
Hallinto-oikeudet	4 098	2 931	7 029
KHO	735	176	911
Lääninhallitukset			1 434
TEO		675	675
Yhteensä			10 928
Kunnalliset lautakunnat			n. 40 000

Kaikkiaan noin 52 000 tapausta

Riidoissa on toki aina kaksi osapuolta. Vaikka asiakas ei olisikaan aina oikeassa, kertoo oikeusriitojen lukumäärä kuitenkin viranomaisen kyvystä palvella asiakasta ja tuottaa koettua hyvinvointia. Kanteluissa voi olla kyse siitä, että asiakas kokee tulleen kohdelluksi huonosti, mutta myös siitä, että viranomainen ohittaa lainsäädännön.

Oikaisuvaatimusten, valitusten ja kanteluiden kunnille aiheuttamista kustannuksista ei ole laskelmia. Kustannuksia kuitenkin syntyy niiden käsittelystä ja viranomaisille ja oikeusistuimille annettavien selvitysten ja vastineiden laatimisesta. Kustannustaakka on merkittävä, sillä yli 40 000 ratkaisua tehdään monijäsenisissä toimielimissä. Lisäksi tuomioistuimelle tai lainvalvojalle päätyvien valitusten tai kantelujen käsittelyyn osallistuu kunnassa yleensä useita ihmisiä.

Palveluiden resursseissa tämä aiheuttaa kaksinkertaisen vajeen: maksetut palkat ja käytetty työaika ovat pois kuntien normaalitoiminnasta. Sen lisäksi valtio rahoittaa oikeusistuinten, valvovien viranomaisten ja asiakkaan avuksi luotujen instituutioiden (oikeusapu, edunvalvonta) kustannukset.

Taloudellisen haitan ohella oikeusprosessit vähentävät kansalaisten luottamusta viranomaisiin, heikentävät palveluiden kykyä tuottaa hyvinvointia apua tarvitseville ja päinvastoin lisäävät inhimillistä kärsimystä.

Lainsäädäntö jää talouden jalkoihin

Talouden korostumista palveluja koskevassa harkinnassa selittävät:

- kuntien taloudellinen ahdinko
- lainsäädännön tuntemuksen heikkeneminen
- yhteiskunnallisten arvojen koventuminen
- ammattihenkilöstön meneillään oleva sukupolvenvaihdos
- palveluiden yksityistäminen ja siihen liittyvä julkisen ja yksityisen sektorin rajan hämärtyminen.

Kun vaihtuva ammattihenkilöstö ei tunne viranomaisen vastuita ja velvoitteita, lainsäädäntö mielletään toiminnan kahleeksi, joka on vanhaa ja joka voidaan heittää pois. Säädösten noudattamatta jättäminen johtaa lainsäädännön yhteiskunnallisen velvoittavuuden heikkenemiseen. Julkisten palvelujen yhtenäisyys ja asiakkaiden yhdenvertaisuus eivät toteudu. Osa niukoista resursseista kuluu oikeus- ja riitaprosesseihin. Kaikki osapuolet häviävät.

Lainsäädäntöä murentavista toimintatavoista seuraa, ettei palveluiden järjestämisestä vastaavilla ole enää oikeaa kuvaa asiakkaiden todellisesta palvelutarpeesta kunnassa. Palvelujen tarve ja palveluiden suunnittelu lakkaavat kohtaamasta.

Palvelujen epäämistä perustellaan usein talouden niukkuudella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät ovat pääasiassa lakisääteisiä tehtäviä. Niiden toteutumisesta vastaa kunnassa lautakunta tai muu monijäseninen toimielin, joka voi olla hallinnonalojen yhteinen tai erillinen. Keskeisiä viranhaltijoita ovat sosiaali- ja terveysjohtajat. Kun valtuusto päättää määrärahoista, lautakunnilla ja sosiaali- ja terveysjohtajilla on lakiin perustuva vastuu toiminnan sisällöstä. Nämä tahot vastaavat viime kädessä siitä, että perustulilla turvatut riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut toteutuvat.

Tietoinen alibudjetointi on lainvastaista. Toistuessaan vuodesta toiseen se tuottaa harhan siitä, että kuntalaisten palvelujen tarve on todellisuutta vähäisempi.

Lautakunta ja viranhaltijajohto ovat avainasemassa hallinnonalan toimintakulttuurin luomisessa tai muuttamisessa ja sitä koskevien ohjeiden antamisessa. Heillä on vastuu siitä, että hallinnonalan toiminta on lainmukaista ja ammatihenkilöstö tuntee lainsäädännön. Sekä kunnan omien työntekijöiden että yksityisten palveluntuottajien on tiedettävä toimivansa viranomaisvastuulla tuottaessaan julkisia palveluja.

Kunta on viranomainen.

Kunta vastaa siitä, että

- sen viranhaltijoiden ja toimielinten päätökset ovat lainmukaisia
- lautakunta ja viranhaltijajohto eivät joudu rikkomaan lakia siksi, että rahaa lakisääteisten tehtävien suorittamiseen ei ole
- esimies ei joudu kieltämään työntekijää tekemästä lainmukaista päätöstä määrärahojen puutteesta
- yksityisen palveluntuottajan palvelut vastaavat kunnan omien palveluiden tasoa.

Lainsäädännön unohtuneita periaatteita

Julkisten palvelujen järjestämisessä on otettava huomioon muun muassa seuraavat lainsäädäntöön perustuvat seikat:

Kunta on osa julkista valtaa

Julkisten palvelujen järjestäminen on julkista toimintaa, jossa on noudatettava lakia.

Kunta pyrkii edistämään asukkaidensa hyvinvointia. Siksi asetelmaa, jossa asiakas on toisella puolella ja valtuusto, sosiaali- ja terveyslautakunta ja kunnalliset viranhaltijat toisella puolella, ei saa syntyä.

Viranomaisen on tunnettava laki ja noudatettava sitä

Viranomainen ei saa soveltaa perustuslain tai lain kanssa ristiriidassa olevaa alemman tasoista säännöstä (esim. asetus) tai määräystä (esim. kunnalliset ohjeet).

Palvelujen täytäntöönpanoa koskevat ohjeet tai määräykset eivät voi olla ristiriidassa lain kanssa.

Viranomaisten toiminnan avoimuus, asiakirjojen julkisuus ja avoin saataavuus varmistavat toiminnan lainmukaisuuden ja kuuluvat hyvään hallintoon.

Asiakkaalla on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Hänellä on aina oikeus saada kirjallinen päätös.

Asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja yksityisyyden suojaa tulee kunnioittaa.

Viranomainen voidaan asettaa sekä rikos- että vahingonkorvausvastuuseen

Asiakas voi aina käyttää jälkikäteen oikeusturvan keinoja, kuten valituk- sia tai kanteluita, oikeutta saadakseen. Hänellä on oikeus vaatia viran- haltijan tuomitsemista rangaistukseen laissa säädetyin edellytyksin sekä oikeus vaatia vahingonkorvausta kunnalta tai viranhaltijalta taikka muulta julkista tehtävää hoitavalta. Vastuu ulottuu sekä luottamushenkilöihin että kaikkiin kunnan palveluksessa oleviin.

Tämä unohtuu helposti, sillä Suomessa ei ole tapana käydä oikeutta julkista viranomaista tai yksittäisiä viranhaltijoita vastaan. Oikaisujen, valitusten ja kanteluiden kustannukset ovat minimaalisia verrattuna mah- dollisiin vahingonkorvausoikeudenkäynteihin.

Palveluja ja etuuksia supistava harkinta ei ole aina mahdollista

Laintuntemuksen puute haittaa kykyä erottaa, mikä osa lainsäädännöstä on velvoittavaa ja mikä antaa mahdollisuuden harkintaan.

Jos henkilö ei kykene huolehtimaan toimeentulostaan tai itsestään, vas- tuu välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta siirtyy julkiselle vallalle.

- Asiakkaalle syntyy tällöin suoraan perustuslain 19. pykälän ensimmäisen momentin nojalla välttämätöntä toimeentuloa tai huolenpitoa koskeva subjektiivinen oikeus, jota ei voida viranomaisen ohjeella tai päätöksellä (harkinnalla) kaventaa.

Harkinnanmahdollisuutta ei myöskään ole silloin, kun laki määrittelee ajan, jonka kuluessa tarpeen arviointi on tehtävä tai palvelu tai etuus järjestettävä.

Hyvinvointi perustuu lakien ja hyvän hallinnon noudattamiseen

Kuntalaisten hyvinvointi ja asiakkaan oikeuksien turvaaminen edellyttävät, että lainsäädännön asemaan viranomaisten toimintojen ohjaajana kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota ja että ongelmakohtiin ja ongelmallisiin käytäntöihin puututaan

Asiakkaiden oikeusturvaa voidaan parantaa ilman merkittäviä lisäresursseja seuraavasti:

1. Kunnanvaltuuston ja monijäsenisten toimielinten vastuut määritellään siten, että toimielimet tai viran- tai toimenhaltijat eivät joudu rikkomaan lakia, jos tarvittavia määrärahoja ei ole.
2. Viranomaisten toimintakulttuuria ja sitä koskevaa ohjeistusta tarkistetaan siten, että asiakkaan oikeuksia turvaavat ja hyvään hallintoon perustuvat menettelyt toteutuvat:
 - Luottamushenkilöiden ja ammattihenkilöstön koulutusta viranomaisen velvollisuuksista ja asiakkaan oikeuksista lisätään.
 - Palveluja ja etuuksia koskevat päätökset tehdään kohtuullisessa ajassa.
 - Asiakkaalle annetaan aina kirjallinen päätös.
 - Jonot puretaan vähintään sille tasolle, etteivät lainsäädännössä asetetut määräajat ylity.
 - Näkö-, puhe, ja kuulovammaisten tai liikkumisesteisten asiakkaiden tarvitsemat apu-, tuki- ja esipalvelut hoidetaan siten, että asiakkaat kykenevät asioimaan viranomaisen luona ja hakemaan muita palveluita (asumispalvelut, kotipalvelu, sairaanhoito).
 - Palvelusuunnitelma katsotaan kuntaa velvoittavaksi. Siihen kirjataan vain ne palvelut ja toimenpiteet, joita asiakkaalle on tarkoitus myöntää.
 - Asiakasta ei ainoastaan kuulla, vaan hänen mielipiteensä otetaan myös huomioon.
3. Ostettaessa kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta, kilpailutuksessa sekä kunnan ja yksityisen palvelun tuottajan välisessä sopimuksessa otetaan huomioon
 - miten kunta valvoo palvelujen laatua, kuinka usein ja miten tarkistuksia tehdään
 - miten asiakasta kuullaan palvelun tuottamiseen ja laadun valvontaan liittyvissä kysymyksissä.

Vastaavat käytännöt tuodaan myös kunnan omaan palvelutuotantoon.

KIRJALLISUUTTA

Pajukoski, Marja (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Raportti 19/2010. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos.

Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. THL, Raportti 14/2009. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos.

Avuttomuus lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti I. Raportteja 14/2008. Helsinki: Stakes.

www.thl.fi/verkkojulkaisut

Lue verkkojulkaisu osoitteesta:

www.thl.fi/julkaisut

Terveystieteiden tutkimuskeskus
PL 30 (Mannerheimintie 166)
00271 Helsinki
Puhelin: 020 610 6000

ISSN 1799-3938 (painettu)

ISSN 1799-3946 (verkkojulkaisu)